International Development Information Centre

❖ ❖ E X P R E S S ❖ ❖

No. 5 Outlook on Development Issues May, 1995

Refugees: Building an Effective Response

Twenty five years ago, there were approximately 2.5 million refugees in the world. At the end of 1993, there were over 16 million. Today, there are about 23 million, not including an estimated 25 to 30 million people in refugee-like situations or internally displaced persons. The scale of the problem is unprecedented.

Refugees are the focus of this *IDIC Express*. We identify the gravity of the problem — its causes, possible approaches and solutions. The international framework in place to protect refugees and to assist in their development is also explored.

Defining Refugees

What separates refugees from others needing relief is their concurrent need for international protection. The refugee problem is essentially a human rights problem. And as author Atle Grahl-Madsen has put it:

...when every other safeguard fails, asylum in a foreign country becomes the ultimate human right.

Diocesan Refugee Office

The majority of refugees come from and find refuge in some of the poorest countries in the world. The capacity of these countries to respond is strained by several factors:

- ❖ overwhelming numbers
- ❖ remote and fragile environments
- ❖ violence, and
- ❖ extreme poverty.

Groups particularly at risk such as women, torture victims and the disabled need special attention. Women and children make up 90 percent of refugee populations.

The Current Situation

The U.S. Committee for Refugees' World Refugee Survey 1994 provides the latest global numbers on refugees:

World's Refugees December 31, 1993	
Africa	5,825,000
Europe/North America	2,785,000
Latin America	102,000
East Asia	468,000
Middle East	4,924,000
South and Central Asia	2,151,000

It should be noted, however, that these statistics do not reflect:

- ❖ the even greater number of people in refugee-like situations or the internally displaced, nor
- ❖ over 1 million people displaced from Rwanda in 1994.

Africa has since the early 1960's had the largest share of the world's refugees on a continuous basis.

Français au verso

Root Causes

The international community increasingly recognizes the mixed political and economic causes of refugees. The reasons for flight can be complex. Immediate causes may be individual persecution, armed conflict, campaigns of repression or the violent collapse of civil society. Behind these factors may be deeper pressures.

The *State of the World's Refugees 1993* issued by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) analyses four root causes of refugees: political, economic, environmental and ethnic tensions.

Political

Virtually all refugee-producing conflicts in 1993 were intra-state rather than inter-state conflicts. Refugee outflows from weak states such as Somalia, Haiti, Afghanistan and Liberia result from the absence of peaceful resolution mechanisms. The vast majority of refugees today are fleeing generalized violence, not individualized persecution.

Economic

The inequitable distribution of resources during economic decline or acceleration frequently leads to group rivalry and minority scapegoating. The number of rural poor has doubled since 1950 — more than a billion people worldwide now live in absolute poverty. While only a small proportion of these people will likely become refugees, economic deprivation heightens instability. This in turn can produce conflict that creates massive outflows .

Environmental

Millions of people have had to leave land that is rendered uninhabitable by human or natural disasters. While such people may not need international protection, there are nevertheless links between environmental degradation and refugee flows.

In Africa, 10 percent of the world's population hosts 29 percent of the world's refugees. There, the most concentrated refugee areas are those most affected by soil erosion, drought and other environmental disasters — in tandem with armed conflict and recurrent famine.

Ethnic Tensions

There are about 190 states in the world today and over 5,000 ethnic groups sharing them. Ethnic tensions have proliferated recently. In Armenia/Azerbaijan, Bhutan, Burma, Ethiopia, Georgia, Iraq, Sri Lanka, Sudan, former Yugoslavia and Rwanda, ethnic tensions proved easily susceptible to political exploitation. The desire of many ethnic groups for territory co-extensive with the ethnic group has led to "ethnic cleansing" and consequently refugee outflows.

Refugee Rights

In order to understand why all people in need of protection are not considered refugees, it is necessary to review international law. Early in the 20th century, Western states abandoned their general receptivity to immigrants in favour of instrumentalist policies of immigration. This gave preference to certain people, for example, those with skills or wealth.

In 1921, Fridtjof Nansen, was appointed High Commissioner for Refugees by the League of Nations to cope with the problems of refugees from the Balkans and the Russian revolution. However, the foundation for the current international legal refugee regime was not put in place for a further 30 years.

United Nations

The Universal Declaration of Human Rights, promulgated by the United Nations in 1948, set out the right to seek and enjoy asylum from persecution. However this was merely a declaration, not a legally binding convention.

The first legally binding convention was the Convention Relating to the Status of Refugees (passed by the UN in 1951). Yet this Convention did not include the right to seek and enjoy asylum. Rather, it was characterized by its strategic conceptualization — to promote a notion of protection consistent with persons whose flight was motivated by Western values — and its Eurocentrism.

Until the Protocol Relating to the Status of Refugees was passed in 1969, the Convention applied only to refugees whose flight was caused by an event in Europe before 1951. The Protocol expanded the scope of the Convention to include refugees from all over the world, but did not expand the substantive basis upon which a claim to refugee status could be made. That basis is a well-founded fear of persecution owing to race, religion, nationality, political opinion or membership in a particular social group.

The Protocol's definition excluded and continues to exclude the majority of displaced persons from developing countries. This is because their flights are more often caused by natural disaster, generalized violence, civil war, environmental dislocation or political and economic turmoil than by particularized persecution on the enumerated grounds.

Such refugees, however, may still require the surrogate rights afforded by international protection until national protection can be reestablished. This is a situation that the international community has had practically to acknowledge. The Convention's concept of refugees has been expanded in practice due, amongst other factors, to:

- the establishment of regional refugee protection arrangements
- the practice of states, and
- the evolution of the UNHCR.

Regional Arrangements

Africa, Latin America and Europe all have regional refugee protection conventions. From the international development perspective, Africa's and Latin America's are the more interesting. In 1969, the Organization of African Unity (OAU) passed its Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems which broadened the definition of refugee to include:

> *... every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disrupting public order in either part of the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality.*

In essence, this definition accommodates the concerns of the developing world better than the Convention definition in four ways:

- by recognizing that fundamental forms of abuse may occur due to a government's loss of authority brought on by external factors (and not only as a deliberate result of government)
- by recognizing the legitimacy of flight due to general rather than particularized danger
- by leaving open the possibility that the basis of harm may be indeterminate rather than requiring (as the Convention does) the demonstration of a nexus between personal status and impending harm; and
- by extending protection for escape from a serious disruption of public order in a part or the whole of the country.

This last point is particularly significant in Africa where:

- political stability in other parts of the country may not be enduring and
- where borders artificially divide family groups into different countries.

Ten Latin American members of the Organization of American States (OAS) adopted a similar definition in their Cartegena Declaration of 1984. The OAS definition includes as refugees those:

> *... who have fled their country because their lives, safety, or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violations of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order.*

The OAS definition does not go so far as the OAU in that it, like the Convention, still requires the demonstration of a threat to life, safety or freedom, as opposed to the mere perception of such a threat.

State Practice

Countries which have ratified the Convention undertake not to return ("refouler") individuals with a well-founded fear of persecution based on an enumerated ground. This is the core right of refugees. However, as noted, most displaced persons are not Convention refugees.

What rights do they have? Many developed countries operate discretionary policies over the admission of refugees who do not meet the definition set out in the Convention. However, the political will of developed countries to resettle the number of persons claiming refugee status simply no longer exists. Discretionary policies safeguard concerns of national sovereignty and control over immigration while allowing admission of persons for humanitarian reasons.

A general practice has evolved in developed countries not to return persons to states in which there is a significant risk of danger due to internal upheaval or armed conflict. Yet, non-Convention refugees have no international legal right not to be returned to such countries. Rather, the decision rests with the host country.

The UNHCR

The United Nations High Commissioner for Refugees, based in Geneva, is charged with overseeing the international protection of refugees. Originally, the UNHCR had no power whatever to deal with persons in a refugee-like situation or the internally displaced. In 1957, the UNHCR was empowered to use its "good offices" to assist refugees who otherwise would not have fallen under their mandate. The UNHCR's power was further expanded in 1975 to provide assistance to victims of man-made events.

In the Spring of 1991, 1.7 million Kurds fled Iraq following the Gulf War. However Turkey closed its border and, in the ensuing crisis, the UN deemed the Iraqis responsible for actions repressive to its citizens, forcing the Kurds to become refugees. The UN concluded that this constituted a threat to international peace and security, the first time that the consequences of a refugee crisis have resulted in such a conclusion. The UN authorized immediate access to northern Iraq by international humanitarian organizations. The UNHCR, which does not ordinarily assist displaced persons until they have crossed an international border and requires the invitation of the host government, oversaw the relief inside Iraq.

In the former Yugoslavia, the UNHCR has again provided humanitarian assistance within the country of displacement. Supported by UN peacekeepers, which declared four "safe havens" in Croatia and six in Bosnia Herzegovina, the UNHCR, at the request of the UN, has developed a "symbiotic relationship" with the political processes and is dedicated to finding solutions to the conflict. This is a mandate substantially broader than that with which it began.

Refugee-Related Development

While the international community has not ignored the twin problems of refugee aid and development assistance, it has tended in the past to treat them as largely separate and distinct activities. At the UN, responsibility for refugee-related development remains structurally divided between the UNHCR for refugees and the UNDP for development. Similar divisions exist in the administrative operations of most donor governments. And even NGOs have tended to specialize in either emergency relief or development work.

The considerable impact large refugee and returnee movements can have on the economic and social infrastructure of receiving countries (particularly those with fragile infrastructures) was recognized in the late 1970s by the UN Economic Commission for Africa. The UN General Assembly called for an International Conference on Assistance to Refugees in Africa (ICARA) in November 1980. ICARA drew new attention to the need for refugee-related development strategies, albeit short of what many participants had wished.

❖ ❖ E X P R E S S ❖ ❖

In 1984, the first large combined approach to refugees and development came through a $20 million World Bank project in Pakistan. This initiative called for refugees (and the local host country population) to earn wages while improving watershed and irrigation management and maintaining roads.

While this World Bank effort is applauded by many for furthering thinking and experimentation with the concept of refugee-related development, other groups wish the World Bank would stay well away. They claim the Bank, through its large-scale development projects, has created a whole new category of refugees. Such development-displaced people exist (like internally-displaced persons) without the attention and protection afforded refugees crossing international borders

In July 1984, ICARA II was held with the avowed intention of focusing on the non-emergency aspects of refugees and development. All UN member states were invited to attend since the problems to be discussed were considered international in scope and not peculiar to Africa.

A consensus emerged from ICARA II on several points, including:

- the continuing need for assistance to Africa's refugees and the pursuit of durable solutions
- the substantial burden placed by refugees on the economic/social infrastructure of African asylum countries (which is not addressed by aid directly to the refugees themselves)
- the need for the international community to provide additional assistance to meet such burdens (so regional development needs are not deprived of existing resources), and
- the requirement for refugee-related development to be addressed as a regular part of development programming at the country level (particularly through the agency of the World Bank's Consultative Groups and the UNDP's Roundtables).

Nevertheless, the response to ICARA II from donor countries was constrained by budgetary, bureaucratic and inter-donor coordination problems.

Traditional Solutions

Traditionally, only three solutions to the refugee problem have existed:

- voluntary repatriation
- local settlement, and
- third country resettlement.

Voluntary resettlement is the most desirable solution but ideally requires that improved conditions in the country-of-origin ensure the safety of returnees. Until recently, it was assumed that reintegration would then occur spontaneously. But this has not for the most part happened.

Local settlement is considered the next best option. Here, refugees are to settle locally in their host countries, which are usually geographically, culturally and linguistically proximate to their countries of origin. Such settlement requires the agreement of the host government, which, without international support, is not always forthcoming. Moreover, as the number of refugees increases, the willingness of host countries to accommodate the refugees declines .

For refugees who cannot safely return to their country of origin or remain in a local country of refuge, the only remaining option is third country resettlement. However, as indicated earlier, the willingness of industrialized countries to accept significant numbers of refugees is largely gone.

The Future

Since ICARA II, attention has shifted dramatically to country-of-origin solutions. Past failures will be repeated, however, unless

there is a commensurate increase in international support and integration with long-term economic development initiatives. This establishes a significant role for international and local NGOs and donors.

The UNHCR, more than any other UN specialized agency, recognizes this. It partners with approximately 300 such groups worldwide, dedicating $300 million per year to them (a quarter of its entire budget).

While many of these NGOs are the bigger international ones (Médecins Sans Frontières, CARE, OXFAM, IRC, Save the Children), it is the smaller, local NGOs which provide many of the essential services: laying out the camps, distributing tents, digging latrines, building roads and wells, improving living conditions, offering legal assistance, ensuring educational opportunities for camp residents, promoting income-generating activities, overseeing social services et cetera.

NGOs have a history of concentrating on the underlying economic, environmental and political causes of refugees as well as on emergency relief and the development of local knowledge and sources of information. This experience coupled with people-oriented strategies for development complement the more macro-level concerns of governments.

Efforts to promote women refugees' economic self-reliance provide a good example. Both macro and micro-level development objectives are satisfied at the same time as relief to refugees is provided by:

- ❖ reducing basic care and maintenance costs
- ❖ preparing refugees for possible return to their country of origin, and
- ❖ alleviating the psychological debilitation of dependence and boredom through income-generation projects and the creation of employment opportunities.

According to many commentators, a durable solution to refugee flows should be consistent with the recommendations of ICARA II and the emerging practice in this area: multilevel, cooperative and integrative.

Root cause strategies should be pursued which promote human rights and democratization in conjunction with greater exploitation of the UN and its specialized organs. And efforts should be made to combine strategies which address the causes of conflict with initiatives to aid the victims by supporting the economic and political reconstruction of refugee-producing countries. Such objectives are consistent with the reason for being of international agencies, including CIDA.

For More Information

Should you require further information on the global refugee situation — or any other development topic — please call IDIC Client Services at 953-1035. Or come to the Centre's service counter on the 8th floor where one of our service representatives will be happy to bring individual attention to your information needs.

This issue of the *IDIC Express* was researched by Alistair Boulton, formerly with IDIC and now a refugee lawyer in Vancouver.

IDIC Express is produced to contribute to CIDA's realization of knowledge-based and continuous learning objectives. Our intent is to facilitate learning by providing reader access to consolidated information from significant works on critical topics and issues.

The contents of these circulars should in no way be viewed as modifying or updating any of the Agency's existing policies. IDIC seeks to be neither definitive nor prescriptive.

Centre d'information sur le développement international

❖ ❖ E X P R E S S ❖ ❖

N° 5 | Aperçu des questions relatives au développement | Mai 1995

Les réfugiés : formuler une stratégie efficace

Il y a 25 ans, on retrouvait environ 2,5 millions de réfugiés au monde. À la fin de 1993, ils étaient plus de 16 millions. Aujourd'hui, on en compte environ 23 millions, à l'exclusion de 25 à 30 millions de personnes environ qui se retrouvent dans des situations semblables, ou encore des personnes déplacées à l'interne. L'énormité du problème est sans précédent.

Le présent numéro du *CIDI Express* porte sur les réfugiés. Nous identifions la gravité du problème — ses causes, des approches possibles et d'éventuelles solutions. Nous examinons aussi le cadre international prévu pour protéger les réfugiés et appuyer leurs progrès.

Définition d'un réfugié

Ce qui distingue les réfugiés des autres personnes nécessitant des secours est leur besoin parallèle de protection internationale. Le problème des réfugiés en est essentiellement un de droits de la personne. Selon l'expression de l'auteur Atle Grahl-Madsen :

... lorsque tous les autres moyens échouent, l'asile dans un pays étranger devient l'ultime droit de la personne. (TR)

Diocesan Refugee Office

La plupart des réfugiés proviennent des pays les plus pauvres du monde, et y trouvent également refuge. La capacité de ces pays de réagir est exacerbée par plusieurs facteurs :

- un nombre de personnes démesuré
- des environnements lointains et fragiles
- la violence
- le dénuement extrême.

Les groupes qui éprouvent des risques particuliers, tels que les femmes, les victimes de torture et les personnes handicapées, ont besoin d'une attention spéciale. Jusqu'à 90 p. 100 des populations réfugiées sont des femmes et des enfants.

La situation actuelle

Une enquête menée en 1994 au sujet des réfugiés du monde par le U.S. Committee for Refugees fournit les plus récents chiffres en la matière :

Réfugiés du monde au 31 décembre 1993	
Afrique	5 825 000
Europe/Amérique du Nord	2 785 000
Amérique latine	102 000
Est asiatique	468 000
Moyen-Orient	4 924 000
Asie du Sud et Asie centrale	2 151 000

On doit cependant noter que ces statistiques ne tiennent pas compte :

- du nombre de personnes encore plus élevé qui se trouvent dans des situations semblables à celles des réfugiés ou encore les personnes déplacées au sein d'un pays
- du million de personnes déplacées du Rwanda en 1994.

Depuis le début des années 1960, l'Afrique a attiré la plus grande proportion de réfugiés au monde, et ce, de façon continuelle.

English Overleaf

Les causes principales

La communauté internationale reconnaît progressivement les diverses causes politiques et économiques qui occasionnent l'état de réfugié. Les raisons pour lesquelles on fuit peuvent être complexes. Parmi les causes immédiates, notons les conflits armés, les campagnes de répression, ou l'écroulement violent d'une société civile. Ces facteurs peuvent dissimuler des pressions encore plus grandes.

Le document intitulé *Les réfugiés dans le monde 1993*, publié par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, analyse quatre causes principales de l'état de réfugié : les facteurs politiques, économiques, environnementaux et les tensions ethniques.

Facteurs politiques

L'ensemble des conflits ayant produit des réfugiés en 1993 avait un caractère interne; il ne s'agissait pas de conflits entre pays. Les vagues de réfugiés provenant de pays faibles tels que la Somalie, Haïti, l'Afghanistan et le Liberia sont dus à une absence de mécanismes pour en arriver à des solutions pacifiques. La plupart des réfugiés fuient aujourd'hui la violence généralisée, non pas la persécution individuelle.

Facteurs économiques

La distribution inéquitable des ressources en période de déclin ou d'accélération économique mène fréquemment à une rivalité entre groupes, et c'est toujours une minorité qui en fait les frais. Le nombre de personnes démunies vivant en milieu rural a doublé depuis 1950 — plus d'un milliard de gens vivent maintenant dans le dénuement absolu à l'échelle mondiale. Bien qu'une faible proportion de ces personnes deviendront probablement des réfugiés, la pauvreté exacerbe l'instabilité. Cela peut ensuite produire des conflits qui créent une émigration massive.

Facteurs environnementaux

Des millions de personnes ont dû quitter des terres rendues inhabitables en raison de désastres d'origine humaine ou naturelle. Bien que ces gens puissent n'avoir aucun besoin de protection internationale, il existe cependant des rapports entre la dégradation environnementale et les mouvements des réfugiés.

En Afrique, 10 p. 100 de la population mondiale accueille 29 p. 100 des réfugiés du monde. À cet endroit, les zones de réfugiés les plus concentrées sont aussi celles qui sont les plus affectées par l'érosion du sol, la sécheresse et les autres désastres environnementaux — sans parler des conflits armés et de la famine périodique.

Les tensions ethniques

Il y a environ 190 pays dans le monde d'aujourd'hui, partagés par plus de 5 000 groupes ethniques. Les tensions ethniques se sont récemment multipliées. En Arménie, Azerbaïdjan, au Bhoutan, en Burmie, en Éthiopie, en Georgie, en Iraq, au Sri Lanka, au Soudan, dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda, les tensions ethniques ont facilement débouché sur une exploitation politique. Le désir de plusieurs groupes ethniques d'occuper un territoire qui corresponde à leur lieu d'habitation s'est traduit par des « nettoyages ethniques », et conséquemment, par des mouvements de réfugiés.

Les droits des réfugiés

Afin de comprendre pourquoi toutes les personnes ayant besoin de protection ne sont pas considérées comme étant des réfugiés, il est nécessaire de se tourner vers le droit international. Au début du 20e siècle, les États occidentaux ont abandonné leur réceptivité générale à l'égard des immigrants au profit de certaines politiques d'immigration à caractère instrumental. On accordait donc la préférence à certaines personnes, par exemple aux individus fortunés ou possédant certaines habiletés.

En 1921, Fridtjof Nansen était nommé Haut-Commissaire pour les réfugiés par la Ligue des Nations afin de résoudre le problème des réfugiés issus des Balkans et de la révolution russe. Cependant, le fondement de l'actuel régime juridique international pour les réfugiés n'a été mis en place que 30 ans plus tard.

L'organisme des Nations Unies

La Déclaration universelle des droits de l'homme, promulguée par l'ONU en 1948, établissait le droit de rechercher et de trouver asile en cas de persécution. Cependant, il ne s'agissait que d'une déclaration, et non pas d'un accord établissant des obligations juridiques.

La première convention ayant force de droit fut la Convention relative au statut des réfugiés (adoptée par l'ONU en 1951). Cependant, cette convention ne comprenait pas le droit de rechercher et de trouver asile. Cette convention se caractérisait plutôt par sa conceptualisation stratégique — afin de promouvoir un concept de protection correspondant aux personnes dont le départ se fondait sur des valeurs occidentale — et par son eurocentrisme.

Jusqu'à l'adoption en 1969 du Protocole relatif au statut des réfugiés, la convention ne s'appliquait qu'aux réfugiés dont la fuite avait été causée par un événement qui s'était produit en Europe avant 1951. Le protocole a élargi la portée de la convention qui s'applique aux réfugiés du monde entier, sans toutefois élargir les raisons essentielles servant de base à une réclamation d'état de réfugié. Cette base est une crainte de persécution bien fondée pour des motifs rattachés à la race, la religion, la nationalité, l'opinion politique ou l'adhésion à un groupe social quelconque.

La définition utilisée par le protocole excluait et continue d'exclure la majorité des personnes déplacées provenant des pays en développement. Cela s'explique du fait que leur fuite est souvent causée par des désastres naturels, la violence généralisée, une guerre civile, une dislocation environnementale ou des troubles politiques et économiques, plutôt que par une persécution précise causée par les motifs précités.

De tels réfugiés, cependant, pourraient toujours avoir besoin des droits conditionnels rattachés à une protection internationale jusqu'à ce que la protection nationale puisse être rétablie. Voilà une situation que la communauté internationale a dû reconnaître en pratique. Le concept de réfugié retrouvé dans la convention a été élargi en pratique à cause des facteurs suivants, entre autres :

- l'établissement de dispositifs pour assurer la protection régionale des réfugiés
- les pratiques des États
- l'évolution du HCNUR.

Dispositifs régionaux

L'Afrique, l'Amérique latine et l'Europe possèdent toutes des conventions pour la protection des réfugiés régionaux. Dans une perspective de développement international, celles de l'Afrique et de l'Amérique latine sont les plus intéressantes. En 1969, l'Organisation de l'unité africaine (OUA) adoptait une convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, laquelle élargissait la définition de réfugié de façon à inclure :

... toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité.

Cette définition tient essentiellement compte des préoccupations du monde en développement beaucoup mieux que celles de la convention, et ce, de quatre façons :

- en reconnaissant que certains genres de mauvais traitements peuvent se produire en raison de la perte d'autorité d'un gouvernement causée par des facteurs externes (et non seulement comme résultat voulu par un gouvernement);
- en reconnaissant le caractère légitime d'une fuite causée par des dangers d'ordre général plutôt que particulier;
- en admettant la possibilité que la cause d'un danger peut être imprécise plutôt que de devoir (comme le fait la convention) démontrer un rapport étroit entre le statut personnel et le danger imminent;
- en élargissant la protection accordée en cas de fuite causée par une perturbation grave de l'ordre public dans une partie d'un pays ou dans le pays tout entier.

Ce dernier point a une signification précise en Afrique où :

- la stabilité politique dans les autres régions du pays pourrait bien ne pas durer;
- les frontières divisent artificiellement des groupes familiaux en pays distincts.

Dix membres d'Amérique latine appartenant à l'Organisation des États américains (OÉA) ont adopté une définition semblable dans la Déclaration de Carthagène de 1984. Cette définition comprend parmi les réfugiés :

... les personnes qui ont fui leur pays parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté étaient menacées par une violence généralisée, une agression étrangère, des conflits internes, une violation massive des droits de l'homme ou par d'autres circonstances ayant perturbé gravement l'ordre public.

La définition de l'OÉA ne va pas aussi loin que celle de l'OAU en ce que, tout comme pour la convention, elle exige toujours que l'on démontre que la vie, la sécurité ou la liberté sont menacées, par opposition à la simple perception d'une telle menace.

Les pratiques des États

Les pays qui ont ratifié la convention prennent l'engagement de ne pas refouler les individus ayant une crainte bien fondée de persécution fondée sur un des motifs énumérés. Voilà le droit essentiel des réfugiés. Cependant, tel que noté plus haut, la plupart des personnes déplacées ne sont pas des réfugiés au sens de la convention.

Quels droits ont-ils? Plusieurs pays développés gèrent des politiques discrétionnaires relatives à l'admission de réfugiés qui ne satisfont pas à la définition établie dans la convention. Cependant, la volonté politique des pays développés de rétablir le nombre de personnes qui réclament le statut de réfugié n'existe tout simplement plus. Des politiques discrétionnaires protègent des préoccupations relatives à la souveraineté nationale et au contrôle en matière d'immigration, tout en prévoyant l'arrivée de personnes pour des raisons humanitaires.

On a pris l'habitude dans les pays développés de ne pas refouler des gens dans les pays où existe un risque significatif de danger en raison de troubles internes ou de conflits armés. Et pourtant, les réfugiés qui ne tombent pas sous la convention ne possèdent aucun droit juridique international de ne pas être refoulés vers de tels pays. La décision revient plutôt au pays hôte.

Le HCNUR

Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCNUR), dont le siège social est à Genève, a pour mission d'assurer la protection internationale des réfugiés. Initialement, le HCNUR ne détenait aucun pouvoir de s'occuper des personnes dans une situation ressemblant à celle d'un réfugié, ou encore des personnes déplacées au sein d'un pays. En 1957, le HCNUR recevait le mandat d'utiliser ses « bons offices » pour aider les réfugiés qui autrement n'auraient pas fait partie de son mandat. Les pouvoirs du HCNUR ont été élargis davantage en 1975 pour aider les victimes d'événements d'origine humaine.

Au printemps de 1991, 1,7 millions de Kurdes fuyaient l'Iraq après la guerre du golfe Persique. Cependant, la Turquie fermait alors sa frontière, et lors de la crise subséquente, l'ONU déclarait les Iraquiens responsables d'actions répressives à l'endroit de ses citoyens, c'est-à-dire d'avoir forcé les Kurdes à devenir des réfugiés. L'ONU concluait que cela constituait une menace à la paix et à la sécurité internationales, et c'est la première fois que les conséquences d'une crise de réfugiés ont produit un tel dénouement. L'ONU a autorisé les organisations humanitaires internationales à accéder immédiatement au nord de l'Iraq. Le HCNUR, qui en temps normal ne vient pas au secours des personnes déplacées jusqu'à ce qu'elles aient franchi une frontière internationale et qui exige d'habitude une invitation du gouvernement hôte, s'est occupé des opérations de secours en Iraq.

Dans l'ex-Yougoslavie, le HCNUR a encore une fois fourni une aide humanitaire au sein du pays responsable d'un mouvement de réfugiés. Appuyé par les forces de maintien de la paix des Nations Unies, qui avaient déclaré quatre « zones sûres » en Croatie et six en Bosnie Herzégovine, le HCNUR, à la demande de l'ONU, a mis au point un « rapport symbiotique » avec les processus politiques et a pris l'engagement de trouver des solutions au conflit. Il s'agit d'un mandat substantiellement plus vaste que son mandat initial.

Le développement et les réfugiés

Bien que la communauté internationale n'ait pas délaissé le double problème de l'aide aux réfugiés et de l'aide au développement, elle a par le passé eu tendance à traiter ces problèmes comme étant des activités largement séparées et distinctes. À l'ONU, la responsabilité pour le développement relié aux réfugiés demeure structurellement divisée entre le HCNUR pour les réfugiés et le PNUD pour le développement. Des divisions semblables existent dans les opérations administratives de la plupart des gouvernements donateurs. Même les ONG ont tendance à se spécialiser pour s'occuper d'activités de développement ou de secours en cas d'urgence.

Les répercussions considérables qu'entraînent les mouvements importants de réfugiés et de personnes refoulées sur l'infrastructure socio-économique des pays hôtes (et particulièrement ceux dont les infrastructures sont fragiles) ont

été reconnues à la fin des années 1970 par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique. L'Assemblée générale de l'ONU avait réclamé la tenue d'une Conférence internationale sur l'assistance aux réfugiés en Afrique (CIARA) en novembre 1980. Cette conférence (CIARA) avait attiré une attention nouvelle sur le besoin d'élaborer des stratégies de développement en matière de réfugiés, sans toutefois aller aussi loin que ce qu'auraient souhaité certains participants.

En 1984, la première approche mixte de grande importance à l'égard des réfugiés et du développement s'effectuait par le biais d'un projet de 20 millions de dollars entrepris par la Banque mondiale au Pakistan. Cette initiative prévoyait que les réfugiés (ainsi que la population du pays hôte) pourraient gagner de l'argent tout en améliorant la gestion de l'irrigation et de la nappe phréatique, ainsi qu'en assurant l'entretien des routes.

Bien que plusieurs applaudissent cet effet déployé par la Banque mondiale pour faire progresser les théories et l'expérimentation en ce qui touche le concept du développement relié aux réfugiés, d'autres groupes souhaitent que la Banque mondiale s'abstienne de telles interventions. Ces personnes prétendent que la Banque mondiale, en finançant d'importants projets de développement, a créé une toute nouvelle catégorie de réfugiés. De telles personnes déplacées par le développement existent (comme les personnes déplacées à l'intérieur d'un pays) sans l'attention et la protection que reçoivent les réfugiés qui traversent des frontières internationales.

En juillet 1984, CIARA II se déroulait dans le but avoué de s'intéresser aux aspects non urgents des réfugiés et du développement. Tous les pays membres de l'ONU avaient été invités à y participer puisque les problèmes faisant l'objet des discussions étaient considérés de portée internationale et non pas spécifiques à l'Afrique.

Un consensus s'est dégagé à la suite de CIARA II sur plusieurs points, dont les suivants :

- le besoin continu d'aider les réfugiés africains et la recherche de solutions durables
- l'imposant fardeau placé par les réfugiés sur l'infrastructure économique et sociale des pays d'asile africains (fardeau auquel ne répond pas l'aide versée directement aux réfugiés)
- le besoin pour la communauté internationale de fournir une aide supplémentaire afin de parer à tels fardeaux (de façon à ce que les besoins régionaux en matière de développement ne se voient pas privés des ressources existantes)
- le besoin pour le développement relié aux réfugiés peut constituer un élément régulier de la programmation du développement au niveau des pays (tout particulièrement par le biais des groupes de consultation de la Banque mondiale et des tables rondes du PNUD.

Quoi qu'il en soit, la réaction des pays donateurs à la suite de CIARA II a été limitée par des problèmes budgétaires bureaucratiques et la coordination entre les donateurs.

Solutions traditionnelles

Traditionnellement, seulement trois solutions au problème des réfugiés ont existé :

- le rapatriement volontaire;
- l'établissement local;
- le rétablissement dans un tiers pays.

Le rétablissement volontaire constitue la solution la plus désirable, mais cela exige idéalement que l'amélioration des conditions dans le pays d'origine garantisse la sécurité des personnes qui retournent. Jusqu'à tout récemment, on prenait pour acquis que la réintégration se produirait alors spontanément, mais, dans une grande mesure, cela ne s'est pas produit.

L'établissement local est considéré comme étant la meilleure option suivante. Dans ce cas-ci, les réfugiés s'installent localement dans leur pays hôte, habituellement rapproché de leur pays d'origine sur les plans géographique, culturel et linguistique. Un tel aménagement exige l'accord des gouvernements hôtes, qui n'est pas toujours facile à obtenir en l'absence d'appui international. De plus, dans la mesure où augmente le nombre de réfugiés, la volonté des pays hôtes de recevoir des réfugiés tend à diminuer.

Pour les réfugiés qui ne peuvent retourner sécuritairement dans leur pays d'origine ou qui demeurent dans un pays local d'accueil, la seule solution possible est de se réinstaller dans un tiers pays. Cependant, tel que précédemment mentionné, la volonté des pays industrialisés d'accueillir un grand nombre de réfugiés a largement disparu.

L'avenir

Depuis CIARA II, l'attention s'est portée surtout vers les solutions reliées au pays d'origine. Les échecs du passé se répéteront cependant à moins que ne se produisent un accroissement parallèle de l'appui international et une intégration aux initiatives de développement économique à long terme. Cela établit un rôle significatif pour les ONG internationales et locales et pour les pays donateurs.

Le HCNUR, plus que tout autre organisme spécialisé des Nations Unies, reconnaît cela. Il agit en partenariat avec environ 300 groupes du genre au monde, et leur consacre 300 millions de dollars annuellement (soit un quart de son budget total).

Bien que plusieurs de ces ONG figurent parmi les plus importants organismes internationaux (Médecins Sans Frontières, CARE, OXFAM, IRC, Save the Children), ce sont les petites ONG locales qui fournissent plusieurs services essentiels : préparer les camps, distribuer les tentes, creuser les latrines, construire les routes et les puits, améliorer les conditions de vie, offrir une aide juridique, fournir des occasions aux résidents des camps de s'instruire, promouvoir des activités rentables, gérer les services sociaux, etc.

Les ONG ont traditionnellement visé les causes économiques, environnementales et politiques sous-jacentes des réfugiés et se sont occupées des secours d'urgence et de l'accroissement des connaissances locales et des sources de formation. Cette expérience, alliée à des stratégies axées sur l'être humain en matière de développement, complète les préoccupations des gouvernements au niveau macro.

Les efforts déployés pour promouvoir l'autonomie économique des femmes réfugiées en constituent un bon exemple. Les objectifs de développement aux niveaux macro et micro sont atteints et en même temps les réfugiés reçoivent de l'aide en :

- ❖ réduisant les coûts d'entretien et les coûts des soins essentiels
- ❖ préparant les réfugiés pour un éventuel retour à leur pays d'origine
- ❖ réduisant la débilitation psychologique causée par la dépendance et l'ennui grâce à des projets rentables et à la création de possibilités d'emploi.

Selon plusieurs commentateurs, une solution durable aux mouvements de réfugiés devrait respecter les recommandations de CIARA II et des pratiques émergentes dans ce domaine : multiplicité des niveaux, coopération et intégration.

On doit poursuivre des stratégies fondamentales pour assurer la promotion des droits de la personne et la démocratisation, parallèlement à une meilleure exploitation de l'ONU et de ses organismes spécialisés. Des efforts devraient être déployés pour allier des stratégies visant les causes des conflits, à des initiatives pour aider les victimes en appuyant la reconstruction économique et politique des pays qui produisent des réfugiés. De tels objectifs respectent la raison d'être des organismes internationaux, y compris l'ACDI.

Pour de plus amples renseignements

Si vous voulez obtenir d'autres renseignements sur la situation mondiale des réfugiés, ou sur toute autre question relative au développement, veuillez communiquer avec le service à la clientèle du CIDI au 953-1035. Vous pouvez également vous présenter au guichet du Centre situé au 8e étage et l'un de nos représentants se fera un plaisir de voir à tous vos besoins en matière d'information.

Ce numéro du CIDI Express a fait l'objet d'une recherche par Alistair Boulton, autrefois du CIDI et qui est maintenant un avocat de Vancouver spécialisé dans les questions concernant les réfugiés.

Le CIDI Express est conçu afin d'appuyer la réalisation des objectifs de l'ACDI en matière d'information et d'éducation permanente. Notre intention est d'appuyer l'apprentissage en facilitant l'accès du public lecteur à l'information contenue dans des ouvrages-clés axés sur des questions et des thèmes importants.

Le contenu de ces bulletins ne doit aucunement être interprété comme modifiant ou révisant les politiques actuelles de l'Agence. Il ne s'agit ni d'une prise de position officielle, ni d'une vision globale du sujet traité.